



ENFIN UNE ALLOCATION-LOYER POUR LES SANS-ABRI !

L'ADIL actuelle

L'allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer (ADIL) est une aide régionale octroyée à des ménages à faibles revenus qui quittent un logement inadéquat (insalubre ou inadapté à l'âge, au handicap, à la composition familiale) pour intégrer un logement adéquat. Elle se compose d'une intervention forfaitaire dans les frais de déménagement ou d'installation, accordée une seule fois, et d'une allocation-loyer mensuelle, octroyée pour une période de 5 ans, avec possibilité de reconduction. Le montant de l'allocation est égal à la différence entre les loyers des logements inadéquat et adéquat. Au 1^{er} janvier 2012, le montant maximal de l'allocation s'élevait à 150,07€, majorée de 10% par personne à charge.

L'ADIL est donc une aide qui permet d'améliorer les conditions de logement de certains ménages, mais qui paradoxalement, n'offre aucune solution à ceux qui en sont dépourvus et qui de ce fait, vivent des situations de grande précarité. A l'heure actuelle, en effet, les personnes sans-abri ne sont pas parmi les bénéficiaires, malgré l'engagement répété de nombreuses associations bruxelloises (secteur sans-abri, insertion par le logement) en faveur d'un élargissement de l'ADIL.

L'extension prévue

C'est donc avec beaucoup d'espoir et d'enthousiasme que nous avons accueilli le projet du Gouvernement bruxellois d'étendre l'ADIL aux personnes quittant une maison d'accueil ou un logement de transit. Dès 2010, nous nous sommes saisis de ce dossier avec l'ambition de dégager des pistes concrètes pour réussir une réforme adaptée à la réalité hétérogène du sans-abrisme, qui mène par ailleurs à l'amélioration du dispositif dans son ensemble.

Nous avons travaillé avec des associations bruxelloises engagées auprès des personnes sans-abri : la Strada, Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri bien connu pour son dénombrement des personnes sans-abri à Bruxelles, l'A.M.A, association des maisons d'accueil et services d'aide aux sans-abri, les maisons d'accueil Talita et les Foyers d'accueil comme représentants de la Fédération BICO, qui réunit les structures résidentielles et ambulatoires bicommunautaires.

Nos revendications se sont organisées autour de deux arguments majeurs :

1. Utiliser une définition adéquate du sans-abrisme

Définir le public sans-abri, en référence à un séjour en maison d'accueil ou en logement de transit était une proposition, certes, pétrie de bonnes intentions et d'un certain pragmatisme, mais cependant trop réductrice, voire discriminatoire. Les personnes sans-abri (sans logement de notre point de vue) n'ont en effet pas toujours recours aux institutions ou n'y ont pas accès du fait de la saturation du secteur (manque de places d'accueil, taux de rotation très faible). De l'aveu même des travailleurs sociaux, le séjour en institution n'est pas la première solution envisagée en cas de perte de logement. C'est bien plus souvent la famille ou les amis qui sont mobilisés, en tout cas dans un premier temps.

Il était donc impératif de changer de point de vue et d'envisager le public sans-abri au sens large, c'est-à-dire de prendre en compte toutes les personnes qui n'ont pas ou plus de logement, sans conditionner le bénéfice de l'ADIL à un passage en institution.

Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur une définition utilisée par les CPAS pour octroyer la prime d'installation¹ : *“est sans-abri, toute personne qui ne dispose pas de son logement, n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et n'a dès lors, pas de lieu de résidence.”* Soit aussi des personnes qui vivent en rue, chez des amis, qui sortent de prison, qui passent par des centres d'accueil d'urgence et bien sûr aussi des maisons d'accueil... Une petite révolution !

2. Améliorer le dispositif actuel, source de nombreuses critiques

De notre point de vue, il était impensable d'étendre l'ADIL à de nouveaux bénéficiaires sans avoir réglé, dans le même temps, les problèmes rencontrés sur le terrain : délais de traitement des dossiers anormalement longs (9 à 12 mois), exclusion de fait des grands ménages vu le faible montant de l'allocation, absence de recours en cas de litige...

En mai 2011, nous avons communiqué l'ensemble de nos propositions au Secrétaire d'Etat au Logement, Christos Doulkeridis, accompagnées d'une estimation de l'impact financier d'un tel élargissement.

C'est dire le travail qui a été accompli par le secteur associatif et qui, après plus d'un an d'incertitude, porte enfin ses fruits !

Un nouveau projet d'arrêté

Le projet d'arrêté qui a été approuvé, en première lecture, dans le courant du mois de février 2013 par les membres du Gouvernement et qui vient d'être soumis, pour avis, au Conseil Consultatif du Logement (CCL) est une belle avancée pour les personnes sans-abri. Sur ce point, nous avons été entendus par le politique, sur d'autres aussi d'ailleurs, mais reste que des revendications pourtant bien légitimes n'ont, elles, à notre grand regret, pas connues un sort favorable.

Au passage, l'ADIL disparaît pour faire place à l'allocation de relogement.

Pour le meilleur ou pour le pire ?

Petit tour d'horizon...

¹La prime d'installation est une aide forfaitaire unique octroyée par les CPAS aux personnes qui quittent une situation de sans-abrisme pour s'installer dans un logement à titre personnel.

Au chapitre des bonnes nouvelles...

1. Des sans-abri reconnus dans leur diversité

Le projet de Christos Doulkeridis va beaucoup plus loin que l'accord du Gouvernement. L'idée d'un lien conditionnel entre séjour en maison d'accueil ou en logement de transit et ouverture d'un droit à l'allocation est abandonnée. Le secrétaire d'Etat justifie d'ailleurs ce choix en reprenant l'ensemble de nos arguments.

La solution envisagée s'inspire du modèle flamand qui prévoit l'octroi d'une allocation-loyer en faveur de ménages précarisés qui louent un logement adéquat et reçoivent pour celui-ci une prime d'installation fédérale. Cette prime est octroyée par les CPAS pour permettre, aux personnes sans-abri, de faire face aux premiers frais au moment d'emménager.

Le système envisagé est assez simple : la personne qui reçoit une prime d'installation pour un logement donné, sollicite une attestation du CPAS qui lui permet alors d'ouvrir l'accès à l'allocation de relogement.

Mais le projet va encore plus loin. En effet, pour tous ceux et celles qui ne peuvent prétendre à cette prime d'installation ou qui l'ont déjà reçue par le passé (prime octroyée une seule fois), une simple attestation du CPAS, qui confirme le statut de sans-abri, permettra l'introduction d'une demande d'allocation.

C'est une reconnaissance globale du sans-abrisme qui dépasse très largement les clichés de la personne qui vit en rue ou qui séjourne en institution. Concrètement, toute personne qui a perdu son logement, qui entre dans les conditions de l'allocation de relogement (condition de revenus notamment) et dispose d'une attestation de reconnaissance du CPAS, est désormais concernée. Reste qu'il faudra, pour certains, entreprendre la difficile démarche de s'adresser à un CPAS et qu'il faut par ailleurs espérer que les CPAS, eux-mêmes, joueront le jeu.

2. Une révision du calcul de l'allocation

On l'a dit plus haut, jusqu'à présent, le montant de l'allocation mensuelle est égal à la différence entre le loyer du logement quitté (inadéquat) et le loyer du nouveau logement (adéquat).

Ce calcul est problématique pour deux raisons.

D'une part, il est inapplicable dans le cas des personnes sans-abri qui, bien entendu, ne quittent pas un logement puisqu'elles l'ont déjà perdu. D'autre part, le calcul ne tient pas compte des revenus des bénéficiaires et de leur capacité contributive dans le loyer.

Le Gouvernement a opté pour une révision du calcul de l'allocation.

C'est le système proportionnel aux revenus qui a été retenu. Notre proposition !

Le montant de l'allocation devrait désormais être égal à la différence entre le montant du loyer (plafonné) et le tiers des revenus du ménage. Ainsi, le ménage ne bénéficiera d'une allocation de relogement qu'à la condition qu'il consacre plus de 33% de ses revenus au paiement de son nouveau loyer.

C'est pour nous aussi une question d'équité et de justice sociale. Dans le système actuel, certains ménages, locataires d'un logement social ou d'un logement public bon marché, bénéficient en plus de l'ADIL. Ils sont de ce fait doublement aidés, alors que d'autres personnes en difficulté galèrent sur le marché locatif privé.

C'est enfin une question de cohérence par rapport à d'autres allocations-loyer régionales qui intègrent déjà ce principe.

3. Plus de collaboration au sein de l'administration régionale

Aujourd'hui, quand un fonctionnaire du service ADIL constate l'état d'insalubrité d'un logement, cette information n'est que très rarement relayée vers la Direction de l'Inspection Régionale du Logement (DIRL), le service habilité à interdire la location d'un logement, à imposer des travaux, à percevoir des amendes contre les propriétaires récalcitrants...

Conséquence, les logements insalubres visités par les agents du service ADIL peuvent être reloués en toute impunité et comble de l'absurde, peuvent même être à l'origine d'une nouvelle demande d'allocation. On peine à comprendre comment s'organise la lutte contre l'insalubrité à Bruxelles.

Cette situation devrait cependant changer à l'avenir. Les échanges devraient désormais être systématiques entre les deux services. Le projet de Code du Logement, actuellement en débat, va aussi dans ce sens.

4. L'introduction d'un recours administratif

Dans la législation actuelle, la personne ou le ménage qui se sent lésé par une décision de l'administration (refus d'octroi de l'ADIL, refus de renouvellement...) n'a d'autre possibilité que de s'adresser au Conseil d'Etat, puisqu'aucun recours administratif n'est prévu. Une démarche qu'on sait très contraignante et qui n'est pas à la portée de tous.

Le projet d'arrêté instaure ce droit de recours.

5. Le préfinancement des allocations

Le délai d'attente entre l'introduction d'un dossier et le paiement de la première allocation est d'environ 9 à 12 mois. Un délai qui peut s'avérer insurmontable pour les ménages dont les ressources ne permettent pas d'assumer, même temporairement, l'entièreté d'un loyer.

A l'heure actuelle, certains CPAS, exemples de bonnes pratiques, assurent dans certaines conditions, le préfinancement des allocations et récupèrent, après acceptation du dossier, les sommes avancées auprès de l'administration régionale. Malheureusement, seuls quelques CPAS ont franchi le pas.

Le projet d'arrêté prévoit une compensation financière pour les CPAS qui s'engagent dans cette voie. Un coup de pouce qui, nous l'espérons, suffira à les inciter à préfinancer les allocations. Le montant de cette indemnisation forfaitaire n'est pas connu à ce jour.

Au chapitre des déceptions...

1. Les grands ménages à nouveau oubliés !

L'allocation mensuelle de relogement ne devrait pas, selon le projet d'arrêté, excéder 155€. Une majoration de 10% est prévue par personne à charge supplémentaire, soit un montant de 15€ (14,20€ actuellement), sans que cette majoration puisse être, au total, supérieure à 78€.

L'arrêté prévoit aussi des plafonds de loyer. Les loyers pris en compte pour le calcul de l'allocation ne pourront excéder les montants suivants : 2ch. - max. 652€, 3ch. - max. 796€, 4ch. - max. 939€...

Ces montants font totalement fi de la réalité du marché locatif privé et bloquent l'accès des ménages de grande taille à l'allocation de relogement.

Est-ce que 15€ suffisent à couvrir la différence de loyer entre un appartement de deux chambres et un appartement de trois chambres par exemple ?

Combien de logements de 3 chambres, respectant des normes de qualité strictes, se louent sous les 800€ à Bruxelles ?

Les chiffres présentés dans le rapport 2011 de l'Observatoire des Loyers donnent une réponse sans appel à ces questions². Les loyers moyens des locations récentes sont bien supérieurs aux plafonds de l'allocation, le passage d'une catégorie de logement à une autre entraîne des coûts supplémentaires qui se chiffrent en centaines d'euros.

Pour être utile aux ménages à revenus limités, l'allocation devrait pouvoir aller jusqu'à 200€ et les majorations devraient se situer autour des 100€, non pas par personne à charge, mais par nombre de chambre supplémentaire, puisque des normes d'occupation spécifiques sont appliquées à chaque type de ménage (isolé, couple, enfant(s) à charge...). Par ailleurs, les plafonds de loyer doivent être revus à la hausse !

2. Allocation toujours limitée dans le temps et réduite de moitié au bout de 5 ans

L'allocation de relogement, au même titre que l'ADIL aujourd'hui, sera octroyée pour une durée de cinq ans, avec possibilité de renouvellement pour cinq années supplémentaires, mais pour un montant réduit de moitié. A noter que les personnes âgées et les personnes handicapées peuvent bénéficier d'une allocation à durée indéterminée.

Dans le contexte économique qui est le nôtre, nous pensons, sans pessimisme excessif, que les ménages précarisés ont peu de chance de voir évoluer favorablement leurs revenus au terme des cinq premières années. C'est d'ailleurs un constat éprouvé dans le secteur du logement social.

Réduire l'allocation de moitié, puis la supprimer au terme des dix ans équivaut pour beaucoup à un retour vers des logements de moindre qualité, ce qui n'est évidemment pas l'objectif.

Nous plaçons pour une allocation à durée indéterminée, généralisée, liée à un contrôle des revenus plus régulier. Le nouveau calcul de l'allocation (proportionnel aux revenus) s'y prête tout à fait.

L'allocation-loyer est un outil qui permet de "socialiser" le marché locatif privé, dans une Région qui manque cruellement de logements sociaux !

3. Pas d'engagement de personnel en vue !

Nous l'avons dit précédemment, un des problèmes majeurs de l'ADIL, c'est le traitement interminable des demandes qui bloque le paiement des allocations pendant parfois plus d'un an, amenant certains ménages à renoncer tout simplement à l'aide.

Dans l'exposé des motifs qui accompagne le projet d'arrêté, on peut lire, de manière surprenante, que la réforme "*ne devrait pas impliquer de nouveaux besoins en personnel*". Ce n'est pas du tout l'avis du secteur associatif.

Le Gouvernement propose plusieurs mesures pour tenter de réduire les délais de traitement :

- Réduction du délai d'introduction des demandes.
Désormais les candidats auront trois mois au lieu de six mois, à dater de la conclusion du contrat de bail, pour faire leur demande ;
- Instruction du dossier à partir du moment où celui-ci est complet ;
- Accès à la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale...

²Voir tableau en annexe

Ces dispositions ont une réelle pertinence mais elles ne s'attaquent qu'au volet administratif du dossier. Il y a pourtant aussi le volet technique, très fastidieux, qui consiste à vérifier l'état du logement quitté, ainsi que celui du logement nouvellement loué. Ces visites demandent énormément d'investissement à une équipe d'inspecteurs composée de cinq agents seulement, sans compter toutes les pertes de temps imposées par des propriétaires hostiles à l'ouverture de leur logement. Le Gouvernement ne s'est visiblement pas penché sur cette problématique.

Par ailleurs, avec l'afflux de nouveaux bénéficiaires lié à l'élargissement, on peine à croire qu'il est possible de faire plus sans renfort ! Pour nous, c'est un des points faibles de la réforme.

4. Une réforme qui permet des économies ?

D'après les calculs du Cabinet du Secrétaire d'Etat au Logement, la réforme des ADIL devrait permettre... de faire des économies ! En rythme de croisière (atteint en 2017), l'extension aux personnes sans-abri engendrera un coût de 849.863€, mais dans le même temps, les différents changements réglementaires envisagés devraient permettre une économie d'un million d'euros (en 2017 également).

Nous nous demandons comment il est possible de réduire les dépenses tout en augmentant considérablement le nombre de bénéficiaires (d'après nos estimations, environ 400 nouveaux dossiers en rythme de croisière). Les modifications présentes dans l'arrêté ne nous semblent pas à même de produire une telle sobriété.

5. Entrée en vigueur à l'horizon 2014 seulement

L'aboutissement de la réforme ne devrait désormais plus tarder.
Pourtant, le texte ne produira pas ses effets avant 2014.
Un an de plus à attendre pour les personnes sans-abri !
Ce n'est pas un problème de coût visiblement...

CONCLUSION

Nous félicitons le Secrétaire d'Etat au Logement et les membres du Gouvernement pour leur attention vis-à-vis des personnes sans-abri, même si la réforme dans son ensemble ne fait pas montre d'une égale ambition.

Nous remercions le secteur de l'aide aux sans-abri et les membres du RBDH pour leur forte mobilisation qui prouve, une fois encore, que la défense des plus pauvres n'est pas un combat perdu !